



# מבקר המדינה

דוח על הביקורת  
בשלטון המקומי

ספר התקצירים



תמוז התשפ"ו | יוני 2026

ירושלים

מס' קטלוגי 2026-L-001  
ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה  
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

# תוכן העניינים

6	פתח דבר
11	المقدمة
II	Foreword
17	<b>חלק ראשון - סוגיות מערכתיות בשלטון המקומי</b>
19	הרפורמה ברישוי עסקים
33	פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות
43	אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות
57	פעילותן של הוועדות הגיאוגרפיות
67	<b>חלק שני - הגנת הסביבה</b>
69	מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני
81	היערכות הרשויות המקומיות להשפעות שינוי האקלים
91	היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות - ביקורת מעקב
105	<b>חלק שלישי - סוגיות חברתיות בשלטון המקומי</b>
107	אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל
119	קידום פעילות תנועות הנוער
135	<b>חלק רביעי - המרחב העירוני</b>
137	תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות
149	שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות
159	הטיפול במבני פל-קל
173	<b>חלק חמישי – מערכות מידע</b>
175	ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב

## פתח דבר

באופן שוויוני ואינה משיגה את מלוא היעדים הלאומיים, ובראשם מיגון וחיזוק של הפריפריה.

הביקורת מצביעה על כך שהמנוע המרכזי המניע את ההתחדשות העירונית הוא הכדאיות הכלכלית, וכתוצאה מכך כ-58% מכלל מיזמי ההתחדשות העירונית מתקיימים במחוזות תל אביב והמרכז. מנגד, באזורים המצויים בסיכון גבוה לרעידות אדמה ולמתקפות טילים, כמו בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה, לא הוצא ולו היתר בנייה אחד למיזם פינני-בינוי בשנים 2017 עד 2025. פער זה מדגיש כיצד הצורך הביטחוני והבטיחותי נדחק מפני שיקולים כלכליים.

יתרה מזו, נמצאו חסמים בירוקרטיים ותקציביים המעכבים את מימוש פוטנציאל הבנייה: רק כ-33% מתקציבי הסכמי המסגרות שנחתמו בשנת 2023 נוצלו בפועל, וסכום של 105 מיליון ש"ח טרם הוקצה לרשויות. כמו כן, ב-23 מתוך 71 הרשויות המקומיות המקדמות מיזמי פינני-בינוי לא פועלת מינהלה ייעודית שתפקידה לנהל ולזרז תהליכים אלו, אשר ממילא אורכים זמן רב. בדוח אפשר לראות דוגמה לכך - פרויקט ברעננה שנמשך 23 שנים מראשיתו ועד לאכלוסו.

הממצאים מדגישים את הנחיצות של גיבוש מדיניות לאומית אחידה, אשר תסיר חסמים ותיצור תמריצים כלכליים לקידום מיזמים גם באזורים שבהם אין כדאיות כלכלית מובהקת לכך, כדי להבטיח שההתחדשות העירונית תממש את ייעודה בכל רחבי הארץ.

### מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני

אנרגיה סולארית, המופקת מקרינת השמש, מומרת לחשמל באמצעות מערכת של לוחות

הדוח המונח לפניכם היום מציג את תוצאות הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2025. גופי השלטון המקומי בישראל הם גופים ציבוריים המקיימים ממשק ישיר ורציף עם האזרח בחיי היום-יום. באחריותן של הרשויות המקומיות מצויים שירותי ליבה המשפיעים באופן בלתי אמצעי על רווחת התושבים, על ביטחונם ועל איכות חייהם - ובהם חינוך, רווחה, תשתיות, תברואה ופיתוח סביבתי.

דוח זה נועד לבחון לעומק את תפקודן של הרשויות המקומיות במגוון תחומי עשייה מרכזיים: תכנון, בנייה ורישוי; סביבה, תשתית ובטיחות; ניהול, מינהל וטכנולוגיה; רווחה, חברה וחינוך. להלן סקירה של כמה מהפרקים הנכללים בדוח זה:

### תכנון וקידום של ההתחדשות עירונית ברשויות המקומיות

ההתחדשות עירונית נתפסת ככלי מדיניות רב-עוצמה הטומן בחובו אפשרות להשגת מטרות בתחומים שונים - המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת של יחידות דיור במרקמים העירוניים הקיימים, שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. ההתחדשות העירונית בישראל היא כלי אסטרטגי מרכזי בתחום התכנון והבנייה, בייחוד לנוכח הגידול המהיר של האוכלוסייה ולנוכח הצורך הגובר בפתרונות דיור איכותיים וממוגנים.

ממצאי הביקורת חושפים תמונה מורכבת: מחד גיסא, ניכרת תנופה משמעותית בתכנון מיזמי ההתחדשות עירונית, ובשנים 2021 - 2024 לבדן אושרה בנייתן של כ-157,000 יחידות דיור - שהן כ-60% מסך כלל היחידות שבנייתן אושרה מאז 2010. מאידך גיסא, תנופה זו אינה מפוזרת

מפעל הפיס (כ-27%). נוסף על כך, "הקרן לאזרחי ישראל" לא הקצתה כספים כלל לתחום האנרגיה המתחדשת בשנים 2023 - 2024, ורק בתקציב 2025 אושרה לראשונה לפעילות בתחום זה. הקצאה של 20 מיליון ש"ח, שהיא כ-11% בלבד מתוך הקצאה כוללת של 189 מיליון ש"ח.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להקצות תקציבים ייעודיים לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת ולהתייעלות אנרגטית ויסייע במימון פעילות האשכולות האזוריים בתחומים אלה. לשם הגדלת מספר המערכות הסולאריות במגזר הביתי מומלץ כי משרד האנרגיה יגביר את פעולות ההסברה והנגשת המידע לציבור, בסיוע משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי וחברת החשמל, בין היתר באמצעות אתרי הרשויות המקומיות. נוסף על כך, על משרד האוצר לפרט בהצעתו השנתית את הסכום המוקצה מכספי הקרן לאזרחי ישראל להשקעה באנרגיה מתחדשת בכל שנה, כמחויב בחוק.

הביקורת מדגישה את החשיבות שבהגדלת ייצור החשמל מאנרגיה סולארית ואת הצורך ברתמת השלטון המקומי להשגת היעדים הלאומיים בתחום זה. לצד ממצאי הביקורת יצוין לחיוב כי משרד האנרגיה קידם בשנים האחרונות צעדים שונים בתחום, ובהם פיתוח כלים עבור הרשויות המקומיות, קידום מודלים להתקנת לוחות סולאריים, מיפוי פוטנציאל הייצור והנגשת מידע לציבור, המשקפים הכרה בתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בחיזוק החוסן האנרגטי.

#### **פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות**

ההכנסות הכוללות של הרשויות המקומיות בישראל מציגות מגמת עלייה עקבית, שכן הן

סולאריים (פוטו-וולטאיים), ובמדינת ישראל שטופת השמש היא מבטיחה תפוקת חשמל גבוהה ויציבה במרבית ימי השנה ומסייעת בצמצום פליטת גזי חממה ובהפחתת זיהום האוויר. אגירת אנרגיה היא טכנולוגיה משלימה להפקת אנרגיה סולארית, והיא מאפשרת אגירה של עודפי החשמל המיוצרים בשעות השיא ושימוש בהם כאשר הלוחות אינם מייצרים חשמל, או בהתרחש הפסקת חשמל.

ממצאי הביקורת מצביעים על פער משמעותי בין יעדי המדינה לבין המציאות בשטח בתחום האנרגיה הסולארית במרחב העירוני. יעד הממשלה הרשמי קובע כי עד שנת 2030 יעמוד שיעור ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת על 30%, אולם בפועל בשנת 2024 הוא הגיע ל-14.6% בלבד (ש-13% מהם מקורם באנרגיה סולארית). פער זה בולט במיוחד במרחב העירוני, המרכז כ-60% מפוטנציאל הייצור הרשותי, אך שיעור המימוש בו הוא כ-15% בלבד, ונכון לשנת 2023 הותקן הספק של 2,700 מגה-ואט מתוך פוטנציאל של 11,400 מגה-ואט (כ-23%). הגם ששר האנרגיה הציב בפברואר 2025 יעד לאומי של 100,000 גגות סולאריים חדשים עד שנת 2030, הממצאים מעלים ספק רב לגבי יכולת מימוש יעד זה ללא הסרת החסמים הקיימים. הסיבות המרכזיות נעוצות בחסמי אסדרה (רגולציה) ובקשיי מימון ניכרים של הרשויות המקומיות, המובילים לתת-ניצול משמעותי של התקציבים והמשאבים הזמינים. מהביקורת עולה כי מתוך תקציב של 248 מיליון ש"ח שהקצה משרד האנרגיה בקולות קוראים לשנים 2021 - 2025 לרשויות המקומיות עד יוני 2025 רק כ-39 מיליון ש"ח (כ-16% בלבד), וכי רק 52 רשויות מקומיות ניצלו בפועל כ-136 מיליון ש"ח מתוך קרן הלוואות של כחצי מיליארד ש"ח שהעמיד

על הרשויות המקומיות בסיוע משרד הפנים להשלים התקנת חוקי עזר בנושאים השונים להגדלת הכנסותיהן העצמיות ולפעול לאכיפתם. לנוכח חשיבותו הרבה של סקר הנכסים על הרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים בתחומן בכל חמש שנים. על משרד הפנים לייעל את הליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זה לאמץ מנגנון הכולל לוחות זמנים קבועים ומחייבים לטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות, כדי למנוע עיכובים ממושכים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות למועד קבלתן של החלטות השר. כמו כן, יש לקבוע מנגנוני חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה באופן שוויוני ושקוף, תוך מתן משקל מיוחד לרשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך הזקוקות לתוספת הכנסה.

### שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות

בעשורים האחרונים גובר השימוש באמצעים טכנולוגיים ובהם מצלמות אכיפה לשימושים מגוונים, ובכלל זה תיעוד עבירות תעבורה ופעולות אכיפה נגדן. השימוש של הרשויות המקומיות במצלמות לאכיפת עבירות חניה ונת"ץ מיעל את האכיפה בתחום שיפוטן, אולם הוא עלול לפגוע בפרטיות של עוברי הדרך, ולכן מחייב בחינה זהירה ושימוש מידתי ומוגבל.

השימוש במצלמות לאכיפה נגד עבירות חניה ונסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית (נת"ץ) בישראל מציג תמונה של אכיפה מוגברת ורווחית לרשויות, אך כזו שלוקה בחוסר אחידות, בניהול לקוי ובפגיעה בזכות לפרטיות. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמתוך 38 הרשויות המקומיות שבתחומן קיימים נתיבי תחבורה ציבורית, רק 6 רשויות מפרסמות שהן אוכפות בהם את הוראות הדין בנוגע לנסיעה באמצעות מצלמות,

צמחו מכ-76.9 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לכ-83.6 מיליארד ש"ח ב-2022 (גידול של כ-8.7%) ולכ-92.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול נוסף של כ-10.6%). למרות צמיחה זו, מבנה ההכנסות חושף אי-שוויון מבני המבוסס על פוטנציאל גביית הארנונה, שעמד בשנת 2023 על סך של 31 מיליארד ש"ח (בחלוקה של כ-45% למגורים וכ-55% לשימושים אחרים). הפערים בולטים ביחס שבין הארנונה שלא למגורים (עסקים ומסחר) לארנונה למגורים, הנע בין שיעור זעום של 0.09 בבוסתאן אל-מרג' לבין 1.95 במועצה האזורית מגידו. פער זה מתורגם ישירות לפוטנציאל ההכנסה נטו לנפש מארנונה: 861 ש"ח בלבד בבוסתאן אל-מרג', ו-944 ש"ח באלעד, לעומת 4,327 ש"ח במגידו.

עוד נמצא כי ארבע מתוך שבע הרשויות שנבדקו לא ביצעו סקר נכסים חיוני במשך יותר מחמש שנים (אלעד ועספייא מאז שנת 2018), וחלקן הגדול נמנע ממיצוי הכנסות עצמיות מחוקי עזר - פער המתבטא בהכנסות מצטברות של כ-1 מיליון ש"ח בלבד בעספייא וכ-2 מיליון ש"ח בדאליית אל-כרמל (בשנים 2021 - 2024), בהשוואה ל-109 מיליון ש"ח בעיריית נוף הגליל. עוד נמצא שקיימים פערי זמן גדולים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות בנוגע לחלוקת ההכנסות לבין המועד ששר הפנים מקבל החלטות בנושא. ההחלטות בעניין בקשות רבות לחלוקת הכנסות התקבלו שנים ארוכות לאחר פרסום המלצות הוועדות, ולעיתים לא התקבלו כלל. השיהיו בין שלב פרסום ההמלצות להחלטת השר עלול להביא לשלילת תוספת הכנסות מרשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך שאין להן מקורות הכנסה עצמיים ובכך לפגוע בהן מהבחינה הכלכלית ולהביא להורדת רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן.

עוברי הדרך ומתוך עמידה בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות הרלוונטיים לתחום זה.

### ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים

עבודת הביקורת אינה מסתיימת עם פרסומו של דוח. נהפוך הוא, פרסום הדוח הוא נקודת הפתיחה לתהליך חיוני של תיקון והטמעה, ונדרש לוודא כי דוחות הביקורת מתורגמים לעשייה ממשית ולשינוי מערכתי בגופים המבוקרים. בדוח זה נכללות שתי ביקורות מעקב בנושאים האלה:

#### היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות

**ולהצפות** - העלייה בתכיפות אירועי הגשם החריגים ובעוצמתם בד בבד עם ההתרחבות הניכרת של השטחים הבנויים והאטומים, הפוגעת בכושר החלחול של הקרקע, מעלות את הסיכון לשיטפונות והצפות בישראל. הרשות המקומית ממלאת תפקיד חיוני בהיערכותו של העורך האזרחי לאירועי חירום אזרחיים, ובכלל זה לשיטפונות ולהצפות, והיא "לבנת היסוד" בכל הקשור לטיפול בתושבים ולסיוע להם. לנוכח מציאות זו נודעת חשיבות רבה להיערכות נכונה של הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ולהתמודדות עימם בעת התרחשותם. ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שעלו בביקורת המקורית עדיין לא תוקנו: הסדרת הטיפול בהיערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים לא הושלמה, ועדיין אין גוף המוסמך לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנושא; לא הוגדרה חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בנוגע לתשתיות הניקוז הממוקמות בתחום העירוני; תשתיות הניקוז בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו ישנות ואינן מותאמות לתרחישי הייחוס המעודכנים של

ומשרד התחבורה אינו מממש את סמכותו ליטול את האכיפה לידי ברשויות שאינן עושות זאת. ברשויות שנבדקו הופקו בשנת 2024 באמצעות מצלמות אכיפה כ-121,000 דוחות (ובהם 81,026 דוחות בהרצלייה ו-36,192 ברמת גן) בשווי כספי כולל של כ-44 מיליון ש"ח, המעידים על הפוטנציאל הכלכלי הטמון בכלי אכיפה זה. לצד התועלת האפשרית שיש במצלמות לאכיפת דיני תעבורה, הביקורת חושפת כשלים בשימוש בכלי זה. נמצא כי 8 מצלמות שהוצבו ברשויות שנבדקו לא תיעדו כלל עבירות או תיעדו מעט מאוד. יתרה מכך, עלו ליקויים מהותיים בשמירה על מידתיות ופרטיות: נמצא כי הרשויות שמרו תצלומים באיכות המאפשרת זיהוי פנים של עוברי דרך, וכי במקרים מסוימים המשיכו לתעד את המרחב הציבורי בכל שעות היממה גם לאחר שהופסקה האכיפה באמצעותן. כמו כן, נמצא כי פקחים מחקו כ-257,000 אירועים החשודים כעבירות (כ-256,000 מתוכם בעיריית רמת גן).

מומלץ למשרד התחבורה לבחון את האפשרות לבצע אכיפה נגד עבירות נת"ץ ברשויות מקומיות שאינן מעוניינות לבצע את האכיפה בעצמן, על פי הסמכות שניתנה לו לכך בחוק. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שעלו בביקורת זו. מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבחנו מפעם לפעם אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת מצלמות האכיפה מלכתחילה עדיין תקפות, ואם יימצא כי המצלמות אינן ממלאות עוד את המטרה שהוגדרה להן, על הרשויות להפסיק את תיעוד המרחב הציבורי באמצעותן או לבחון את הצורך בשינוי מיקומן. על הרשויות המקומיות שנבדקו להשתמש במצלמות האכיפה באופן מידתי והוגן ולצורך השגת התכלית של אכיפה נגד עבירות תעבורה, מתוך שמירה על הזכות לפרטיות של

להוראות החוק ולהנחיות משרד הפנים והרשות להגנת הפרטיות ובתמיכת מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי; ועל משרד הפנים לפעול - בסיוע הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי - להנחיית הרשויות המקומיות בתחום ניהול מערכות המידע בהן בהתאם לתחומי סמכויותיו.

\*\*\*

זהו הדוח האחרון על השלטון המקומי שאני חתום עליו כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. לאורך שנות כהונתי ראיתי בביקורת על השלטון המקומי כלי ראשון במעלה לשיפור המערכות המוניציפליות, להגברת השקיפות ולשמירה על זכויות הפרט. חוסנה של החברה בישראל נשען במידה רבה על יכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים נגישים ואיכותיים לכלל תושביהן, תוך שמירה קפדנית על עקרונות של מינהל תקין, טוהר המידות, יעילות וחסכון במשאבי הכלל.

תודה מקרב לב לעובדי החטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שסייעו בעדי בשבע שנים של עבודה מקצועית, יסודית ואחראית בביצוע ביקורת הראויה לכל שבח. עלו והצליחו גם בעתיד!



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

נציב תלונות הציבור

ירושלים,

תמוז התשפ"ו, יוני 2026

כמויות הגשם והספיקות הצפויות; והרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכניות רב-שנתיות להשקעות בהסדרת תשתיות הניקוז. מומלץ כי הרשויות המקומיות והגופים הרלוונטיים ילמדו את ממצאיה של ביקורת זו, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו, בתיאום ביניהם, לשיפור היערכותם לאירועי שיטפונות והצפות וצמצום נזקיהם. כי בנפשנו היא!

### ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות -

השימוש במערכות מידע לניהול ענייני הרשויות המקומיות הפך לצורך לאומי בסיסי ומחויב המציאות. השימוש במערכות מידע מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו, וזאת כדי למנוע מגורמים בלתי מורשים להשיג גישה לנתונים ולהשתמש בהם שימוש בלתי חוקי ומזיק. בדוח הקודם התריע מבקר המדינה כי בהיעדר ניהול מיטבי של מערכות המידע ברשויות המקומיות והגברת מוכנותן להגנה על המידע שבבעלותן ובחזקתן, הן יהיו חשופות למתקפות סייבר ולפרצות באבטחת המידע במערכות המידע. הדבר עלול להוביל לדליפת מידע על תושביהן, לרבות מידע רגיש, לפגיעה בפרטיות, לפגיעה בתשתיות חיוניות ולאומיות ולנזקים כלכליים משמעותיים וכן לפגיעה במוניטין של הרשות המקומית ובאמון בה.

בביקורת המעקב נבדק אם הגופים המבוקרים נקטו את הליך תיקון הליקויים הקבוע בדיון, לרבות הקמת צוות לתיקון ליקויים, קביעת דרכים לתיקון הליקויים, מעקב אחר תיקונם ודיווח למשרד מבקר המדינה על התיקון. נמצא שחלק מהגופים המבוקרים לא קיימו את הליך תיקון הליקויים המלא כנדרש בהוראות הדיון. על הרשויות המקומיות לוודא שהן מנהלות את תחום מערכות המידע בצורה המיטבית, בהתאם